



Triángulos peligrosos: Argentina y Brasil en Cuba. La Política Exterior de los dos grandes de América del Sur

*Carlos Malamud **

Tema: En fechas recientes han visitado La Habana, y han sido recibidos por Fidel Castro, el presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, y el ministro argentino de Relaciones Exteriores, Rafael Bielsa. En ambos casos se barajaron motivaciones económicas y de cooperación para realizar las visitas, que no dejaron de tener una relevancia política singular, especialmente para los proyectos de integración regional y continental de los dos países.

Resumen: Las visitas del presidente brasileño, Luis Inácio Lula da Silva, y del canciller argentino, Rafael Bielsa, a La Habana, han servido para echar un balón de oxígeno al aislado régimen castrista y han provocado una intensa discusión sobre las motivaciones de los viajes. Las visitas deben ser analizadas en el contexto de las negociaciones que Argentina y Brasil realizan para reforzar el Mercosur y para afrontar conjuntamente algunas negociaciones de gran interés para su futuro, como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y el tratado con la Unión Europea (UE), así como la continuación de la negociación en la OMC tras el fracaso de Cancún. Los presidentes Lula y Néstor Kirchner acaban de firmar en la capital argentina el Consenso de Buenos Aires, presentado por algunos como una alternativa “progresista” al Consenso de Washington y que de hecho sirve para reafirmar algunas de las propuestas centrales de la gestión de ambos gobiernos, como la potenciación de Mercosur, la lucha por la integración regional o la agenda social, inclusive en relación al pago de la deuda. Más allá de esta aproximación estratégica, que supone una auténtica luna de miel entre ambos mandatarios, la pregunta que algunos nos planteamos es si hay una agenda oculta detrás de las buenas palabras, o dicho de otra manera, hasta dónde están realmente dispuestos a llegar los dos presidentes en este proceso de integración.

Análisis: El presidente brasileño, Luis Inácio Lula da Silva, llegó a Buenos Aires el 16 de octubre pasado en visita oficial. Era la cuarta vez desde la toma de posesión de Néstor Kirchner, el 25 de mayo de 2003, que los mandatarios de Brasil y Argentina se reunían. Uno de los grandes objetivos de la visita fue la firma del “Consenso de Buenos Aires”, una declaración conjunta que marcaría los planteamientos estratégicos de los dos grandes países sudamericanos, caracterizada por ser una aproximación similar a los problemas vinculados con el desarrollo y con la inserción de la región en el mundo. Últimamente numerosos analistas hablan de una aproximación intensa entre Brasil y Argentina, especialmente entre los presidentes Lula y Kirchner. Sin embargo, esta especie de luna de miel poco tiene que ver con la historia de sus relaciones bilaterales, tradicionalmente marcadas por la rivalidad y la desconfianza mutua. Durante décadas, la agresión del uno por el otro era el principal supuesto de guerra manejado por las Fuerzas Armadas de los dos países. Todavía hoy son muchos en Argentina, especialmente en las elites intelectual, política y económica, los que temen que su país vaya a remolque de Brasil en todo lo relacionado con las cuestiones internacionales.

* Investigador Principal, Área América Latina
Real Instituto Elcano

Por eso, en las actuales circunstancias, muchos se preguntan por los objetivos de Lula y Kirchner con este acercamiento y por la eventualidad de agendas particulares más allá del reforzamiento del Mercosur. El interrogante cobra más sentido si se tiene presente la visita oficial que en septiembre pasado realizó Lula a Cuba, y la que al mes siguiente efectuó el canciller argentino, Rafael Bielsa, al mismo destino. Las respuestas más frecuentes, escuchadas tanto directamente a los dos mandatarios, como a algunos altos cargos de las cancillerías de Argentina y Brasil, o a reputados analistas, son, en este orden: la consolidación del Mercosur (con su derivada instrumental: negociar mejor el ALCA con Estados Unidos y con la UE el tratado de cooperación y libre comercio) y el reforzamiento del proceso de integración regional o continental.

Desde el punto de vista brasileño, sus prioridades en política exterior son primero Argentina, luego Mercosur y después América del Sur. El fortalecimiento de la integración con Argentina sería para la diplomacia brasileña una palanca para negociar con Estados Unidos en torno al ALCA, y también en otros foros, como la OMC y la UE. En una entrevista a *El País*, el canciller Celso Amorim señalaba: "Nosotros ponemos mayor énfasis en la integración de América del Sur, no en contraste con América Latina, sino desde un punto de vista realista: a corto y medio plazo, lo único que se puede integrar es América del Sur. Queremos consolidar el Mercosur y ampliar los acuerdos del Mercosur con los otros países de América del Sur. Hemos firmado un acuerdo con Perú, que puede ser el punto de referencia". Por su parte, el canciller argentino Rafael Bielsa subrayó que el Mercosur "es una opción estratégica" para Argentina, aunque aseguró que su país "tiene que sentarse a negociar en todos los tableros del mundo", aunque sin especificar si solo o acompañado de Brasil. En ciertos momentos, algunas de estas posturas pueden hacer dudar sobre la sinceridad última de los mandatarios, más allá de la finalidad didáctica y del contexto de esta intervención. Téngase en cuenta que ambos gobiernos definieron una política común sobre seguridad hemisférica y, antes de la renuncia de Sánchez de Lozada, enviaron dos emisarios a Bolivia para mediar en el conflicto.

El mercosur

La visita de Lula a Buenos Aires sirvió para sellar la "alianza estratégica" que mantienen ambos países, ya que, en palabras de Kirchner, se debe "consolidar políticamente el Mercosur como bloque de poder latinoamericano". Esta situación se vio reforzada por la puesta en marcha de un tribunal de resolución de controversias en el Mercosur (arbitraje en los conflictos comerciales entre los países del bloque), tras su ratificación por el Parlamento brasileño. De este modo habrá, ya la hay, una estrategia conjunta para negociar con Estados Unidos. Para Lula, el Mercosur no sólo debe ser una unión aduanera, sino también "un espacio de articulación de políticas industriales, agrícolas, de ciencias y tecnología, que asuman una dimensión social y garantice la libre circulación de las personas".

Como se ha señalado, el momento estelar de la visita fue la firma del "Consenso de Buenos Aires", que insiste en el hecho de que el tratamiento de la deuda externa de ambos países debe privilegiar el crecimiento con equidad y la justicia social de ambos pueblos. Algunas fuentes de la Cancillería argentina señalaban que el "Consenso" marcaba el "acta de defunción de esas políticas neoliberales que quebraron las economías y profundizaron la pobreza y la exclusión en Latinoamérica", ya que, según el documento, "la integración sudamericana debe ser promovida en un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos". Sin embargo, no se hace ninguna alusión concreta a que el futuro de la integración en la región depende básicamente del futuro de la democracia, aunque Lula señaló que "de nuestra acción coordinada dependerá el futuro de nuestros pueblos. Más aún: ello contribuirá a la construcción de un orden mundial políticamente democrático y socialmente equilibrado". Según fuentes de las dos cancillerías, consultadas antes de la firma del "Consenso", éste representa una reafirmación de la democracia. Sin embargo,

en las declaraciones emitidas durante la visita oficial, las alusiones a la democracia fueron bastante escasas.

La versión inicial del documento, redactado en Buenos Aires, fue profundamente modificada en algunos puntos a instancias de los brasileños. Una de las ideas centrales originales era dejar muy claro que las políticas sociales deben estar "por encima" de las necesidades que generan los compromisos de la deuda. Por el contrario, ante el temor de que se pudiera entender a partir de ahí alguna alusión al impago de la deuda en caso de necesidad social, la propuesta brasileña insistía en una mayor ortodoxia en el tratamiento de estas cuestiones, reflejo del desigual desarrollo del problema en uno y otro país (Argentina caminó por la senda del default y Brasil no). Así, por ejemplo se hablaba de "tener iniciativas propias" sin esperar respuestas de los países centrales, aunque el punto más polémico, que debió cambiarse, era la afirmación de que los dos gobiernos cumplirían sus compromisos asumidos, a condición de preservar el crecimiento económico y el desarrollo social, esto último muy en la línea de la cláusula social que a instancias del ministro Roberto Lavagna se incluyó en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El documento, que marca un avance del intervencionismo estatal, revaloriza el papel del Estado como árbitro de las contradicciones sociales y la importancia de las políticas públicas en el proceso de desarrollo. A fin de reforzar el acercamiento entre ambos países, la cancillería argentina ofreció a la brasileña compartir la presencia en el Consejo de Seguridad, ya que entre 2004 y 2006 tanto Argentina como Brasil tendrán una plaza de miembro no permanente.

La aproximación "progresista" o de "izquierda" que ambos mandatarios tienen frente a la globalización se refrendó con la invitación hecha por Lula a Kirchner para participar en la Cumbre de la Internacional Socialista que a fines de octubre se celebrará en Sao Paulo. La presencia de Kirchner, que en principio iba a acudir a la cita, aunque luego hubo señales encontradas, podría romper con la tradición peronista, que pasó del aislamiento durante la vida de Perón ("ni yankys ni marxistas, peronistas") a la pertenencia a la Internacional Demócrata-Cristiana (Popular después) con Menem, pero siempre refractaria a la socialdemocracia.

Las visitas a Cuba

Las visitas del presidente Lula y del ministro Rafael Bielsa a La Habana habrían servido, según el El País, para que en Cuba se sienta menos frío, es decir, para romper el aislamiento creciente en que se encuentra el gobierno cubano, producto de su política represiva y de la violación permanente de los derechos humanos y de la dura reacción de la UE. Por eso, no es de extrañar que en Cuba se hablara de que la presencia de Bielsa ha marcado "un nuevo momento", que "es una muestra de la voluntad de ambos gobiernos de darles un mayor impulso a los vínculos bilaterales", que "corren vientos nuevos en América Latina, de integración, de defensa de los intereses nacionales" o que es el "redescubrimiento del camino de relaciones respetuosas". En la misma línea, el ministro cubano de Exteriores, Felipe Pérez Roque subrayó que los países latinoamericanos ahora están guiados por criterios más independientes respecto a Estados Unidos y la UE y que la conducta de Brasil y Argentina, distinta de la de México, contrasta con la de la UE, que "en sus programas anticubanos" se "ha subordinado" al gobierno norteamericano.

La gran pregunta es ¿qué ganan Brasil y Argentina potenciando sus relaciones con Cuba? Según el embajador brasileño en La Habana, Tilden Santiago, el viaje de Lula beneficia a América Latina, ya que, dada la importancia y el tamaño de su país, Brasil puede ser solidario con Cuba sin que esto afecte sus relaciones ni con Estados Unidos ni con la UE. Sería bueno preguntarse, en caso de que esta afirmación fuera cierta, si es igualmente válida para Argentina. Por eso resulta llamativa la suspensión de un viaje de

Kirchner a Miami, para participar en un seminario anual de líderes latinoamericanos organizado por el Miami Herald, para no encontrarse con líderes anti-castristas.

Un argumento manejado en torno a ambas visitas y en el cual han insistido mucho los cubanos es que éstas harán avanzar la integración latinoamericana. El problema no es nuevo, es una vuelta al mítico y retórico sueño bolivariano, también acariciado por Fidel Castro. Pero da la casualidad de que Castro no sólo es el único dictador en ejercicio de América Latina sino también el anfitrión de Lula y Bielsa en La Habana. Su teórica defensa de la unidad latinoamericana contempló en su momento el envío de los esbirros de Manuel Piñeiro, Barbarroja, el responsable de la "inteligencia" cubana en temas latinoamericanos, a inmiscuirse permanentemente en los asuntos internos de los "países hermanos". Voluntarios cubanos (médicos, maestros, "guardias de seguridad") están en Venezuela en una muestra más de solidaridad entre dos países hermanos, lo que no tiene nada que ver con la ingerencia en los asuntos internos. Pese a sus pecados originarios, la unidad regional es una cuestión seria como para trivializar con ella. Por eso habría que preguntarse si se la quiere para avanzar en la felicidad y la libertad de los pueblos americanos, lo que implica la defensa de la democracia y los derechos humanos, o se trata, en la mejor de las tradiciones regionales, de un discurso vacío de contenido, dirigido a tranquilizar conciencias y a ganarse a la opinión pública. Hasta ahora, refugiados en la obsoleta teoría de la no ingerencia, los gobiernos de la región han sido tímidos, casi timoratos, en la defensa de la democracia, como se vio con Fujimori.

Esta cuestión se vincula con el tratamiento (o ninguneo) dado a la oposición en sendas visitas. En ambos casos se aludió a la no ingerencia en los asuntos internos de Cuba. Frente a las abundantes críticas recibidas, el canciller brasileño señaló que en "ciertas situaciones más vale actuar que hacer declaraciones" y que su "objetivo es ayudar al pueblo cubano". Sin embargo, de momento, ni la gestión del embajador en La Habana ni los contactos del gobierno brasileño parecen haberse prodigado con la oposición. Por su parte, Bielsa señaló que desistió de reunirse con la oposición por el clima adverso que habían creado en Cuba las duras declaraciones de Bush, y que eso hubiera sido "una intromisión en asuntos internos, cosa que no era para nada nuestro propósito".

Los objetivos brasileños de la visita fueron tres: el interés económico y comercial (mejora de la balanza comercial y reducción de la deuda cubana con Brasil -40 millones de dólares), la decisión de Brasil de contribuir a que Cuba ocupe el lugar que merece en la escena internacional y la situación de casi 600 estudiantes brasileños en Cuba, fundamentalmente de Medicina. Pese a todo, lo que en realidad la explica es el hecho de que Lula, que tiene una vieja amistad con Castro, debía pagar una deuda personal con quien tanto lo había respaldado en campañas anteriores. Sin embargo, fueron muchos los esfuerzos de Itamaraty para reducir el tono de la visita, manteniéndola en los márgenes protocolarios, sin dar motivo de escándalo a la opinión pública internacional por la convivencia con el régimen castrista, lo que fue denunciado por Reporteros Sin Fronteras y destacados artistas e intelectuales en París. De este modo, se logró suspender un gran acto de masas con que Castro quería recibir a Lula y también, más allá de los rumores de préstamos brasileños por más de 400 millones de dólares, los resultados finales de la visita fueron magros (salvo en el valor propagandístico que tuvo para el régimen). Los intereses brasileños se centraron en proyectos concretos: instalación de una fábrica de alcohol de caña (cuyo futuro parece promisorio dada su incorporación en un plazo no muy dilatado a las gasolinas) y la elaboración de zumo de naranja, que entraría en competencia con la producción de Florida. Otros temas abordados fueron la comercialización de medicamentos y la cesión de tecnología de barcos cubanos para la pesca de langosta. También se habló de inversiones en turismo (se quieren construir complejos hoteleros con unas 2.500 plazas) y de cooperación en el sector de la industria azucarera. El otro tema importante fue el del petróleo, con la idea de que Petrobrás aumente su presencia en la isla. Sin embargo, en lo que se refiere a

explotaciones off-shore, la viabilidad de la propuesta dependerá del resultado de las prospecciones de Repsol-YPF en la zona del golfo.

En el caso argentino los problemas son otros, comenzando por el impago de una deuda de casi 1.900 millones de dólares, originada en la apertura comercial argentina hacia Cuba del gobierno de Cámpora y de la presidencia de Perón en 1973. En esta oportunidad, Cuba pidió una quita del 75% del monto de la deuda, con el compromiso de pagar intereses a la firma del convenio. Por su parte, Argentina trabaja para que una parte de la deuda cubana se pague en tratamientos médicos (básicamente neurológicos) a pacientes argentinos. Entre los escasos resultados concretos de la visita, Cuba puso en vigor rebajas en 1.600 partidas subarancelarias, básicamente agrícolas e industriales y Argentina hizo lo mismo con algunos productos cubanos (medicamentos, vacunos, etc.). El otro "logro" fue el compromiso de Kirchner de visitar Cuba en febrero próximo.

En lo referente a Cuba y Mercosur, Argentina fue más lejos que Brasil al apoyar un acuerdo del tipo cuatro más uno, aprovechando que en enero de 2004 comienza la presidencia argentina de Mercosur. Esta situación provocó una rápida protesta de Uruguay basada en el hecho de que Mercosur tiene una cláusula democrática y Cuba no lo es. Por eso hay que recordar que uno de los problemas de la región es el exceso de retórica y que se firman demasiadas declaraciones que luego no se cumplen. Se dice que una de las claves del Mercosur es el respeto a la democracia (algo que sirvió en más de una ocasión para sostener al gobierno paraguayo), pero cuando llega la hora de los hechos se producen declaraciones y hechos sorprendentes, como aquellos relacionados con Cuba.

Con ocasión de la visita de Bielsa, el ministro Pérez Roque dijo que Cuba vigilará de cerca la actitud europea en la votación en Naciones Unidas el próximo 4 de noviembre sobre derechos humanos y señaló que no era casualidad que el impulso dado a las relaciones entre Cuba y Argentina, como la sintonía creciente entre la isla y los gobiernos de Brasil y Venezuela, coincidiese con el intento norteamericano de recrudecer el embargo. "Es una muestra de la creciente independencia de América Latina y del rechazo a la política norteamericana", afirmó Roque, señalando que la UE se había sumado al tren de las presiones estadounidenses contra Cuba, pero "en el último vagón". En los últimos meses, el gobierno cubano ha podido respirar gracias a la ruptura por algunos países latinoamericanos de la situación de aislamiento a la que estaba sometido. En este sentido, se ve el intento poco descarado de Cuba de meter en el mismo bloque que Venezuela a Brasil y Argentina.

La relación con Estados Unidos

Las visitas de Lula y Bielsa a Cuba no llenaron de satisfacción a la administración Bush, que en los días previos al viaje del canciller argentino se había pronunciado duramente contra el régimen de Castro. A la vista de esta cuestión cabría preguntarse si es posible profundizar en el proceso de integración latinoamericana (o sudamericana si se quiere) en contra de Estados Unidos. Se trata de una pregunta similar a la que muchos europeos formulan a Francia, que apuesta por construir Europa en antagonismo con Washington. En noviembre, cuando se vote nuevamente en Naciones Unidas la situación de los derechos humanos en Cuba, las posiciones estarán muy polarizadas y probablemente se exijan cuentas a unos y otros. ¿Votarán Brasil y Argentina a favor de Castro? ¿Cuál será la reacción de Estados Unidos? En agosto, Roger Noriega, secretario de Estado adjunto para América Latina, expresó su deseo de que Argentina adopte una posición de liderazgo en la defensa de los Derechos Humanos en Cuba.

En el caso de Argentina, Noriega no ocultó su molestia ante la posibilidad de que el gobierno argentino perdone a Cuba gran parte de la deuda, lo que se suma a la suspensión de unas maniobras militares a celebrar en Argentina con participación de

Estados Unidos más Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia. El malestar es mayor dadas las buenas relaciones establecidas entre los presidentes Bush y Kirchner y el apoyo de Estados Unidos a la negociación con el FMI. Noriega también señaló en la Cámara de Representantes que veía “con desilusión que... [Lula y Bielsa] visitaron Cuba en los últimos dos meses y no se reunieron con los líderes de la oposición ni se pronunciaron públicamente sobre la represión del régimen de Castro”.

El jefe de gabinete del gobierno argentino, Alberto Fernández, calificó como “muy desafortunadas” las opiniones de Noriega y defendió la actitud argentina en Cuba, especialmente en lo referente a no recibir a la oposición y sostuvo que “la Argentina pretende construir una relación madura con Estados Unidos, Cuba, los países del Mercosur y Europa. La postura del gobierno norteamericano no se entiende”. Hay un viejo refrán castellano que dice que no se puede estar en misa y repicando. Sería bueno que la actual administración argentina supiera que en el mundo actual (como en todos los mundos pasados) no se pueden jugar todas las cartas al mismo tiempo.

Por su parte, Lula recalcó en Buenos Aires la excelente relación que tiene con Estados Unidos, “una relación que debemos preservar”, aunque abogó por la igualdad de oportunidades entre los dos, en alusión directa a las negociaciones del ALCA. La postura brasilera al respecto, claramente expuesta por el canciller Celso Amorim, se sintetiza en la siguiente fórmula: “el verdadero debate es si queremos un ALCA equilibrado o un ALCA a cualquier precio”. El tema del ALCA ha generado vivas polémicas dentro del propio gabinete Lula, donde la cuestión es dirimida por algunos como un conflicto entre firmeza e intransigencia. Es más, Robert Zoellick acusó al gobierno brasileño de obstaculizar el camino de la integración continental a través del ALCA, tras el fracaso de una reunión técnica en Puerto España, Trinidad-Tobago. De este modo, para Brasil, el acercamiento a Argentina disminuiría su situación de aislamiento, aunque el peligro que corren ambos socios es que un excesivo acercamiento a Cuba lo aumente.

Otro punto de conflicto con Estados Unidos es el control de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), ya que según las autoridades norteamericanas es sede de “un rico matrimonio entre drogas y terror”, en palabras de un alto funcionario del Departamento del Tesoro. Para Estados Unidos, allí se siguen entrenando y financiando actividades terroristas. La respuesta brasileña y argentina fue contundente. No hay ninguna prueba de presencia de individuos o grupos y ni siquiera de células dormidas. Las posturas enfrentadas de las partes pueden conducir a un aumento de la tensión, salvo que se busquen fórmulas imaginativas de cooperación, aunque en este caso las respuestas de tipo nacionalista podrían ser una traba importante.

Conclusiones: Pese a la “alianza estratégica” a la que se pretende llegar, hay diferencias importantes entre ambos países, que no pasan sólo por la actitud de uno y otro en relación a la composición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por eso, es curioso ver cómo Brasil pone el acento en América del Sur mientras Argentina habla de América Latina. Es más, según algunas interpretaciones, los cuerpos diplomáticos de Brasil y Argentina no comparten las posturas “integracionistas” de sus respectivos presidentes, y en seguida los argentinos sacan a relucir la actitud de Lula en el último y difícil tramo de la negociación de Argentina con el FMI.

La llegada de Lula y de Kirchner al gobierno en Brasil y Argentina ha despertado grandes expectativas en la opinión pública de ambos países. De alguna manera, los viajes a Cuba señalados deben juzgarse dentro de la dinámica de una política de gestos destinada a contentar a unas bases radicalizadas. Sin embargo, el costo a pagar es que este discurso de contención radicalice aún más al electorado en torno a algunas cuestiones vinculadas a la agenda internacional (libre comercio, inversiones extranjeras, derechos humanos,

etc.) que requiera de amplios consensos sociales y políticos difíciles de rearmar en virtud de la experiencia reciente.

Carlos Malamud
Investigador Principal, Área América Latina
Real Instituto Elcano